Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

33 118 Omgevingsrecht

Nr. 31 BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Ontvangen ter Griffie op 1 juli 2016.

De voordracht voor de vast te stellen algemene maatregel van bestuur is aan de Kamer overgelegd tot en met 29 juli 2016.

De voordracht voor de vast te stellen algemene maatregel van bestuur kan niet eerder worden gedaan dan op 30 juli 2016.

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2016

Hierbij bied ik u de vier ontwerpbesluiten aan die zijn gebaseerd op de Omgevingswet, te weten het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Omgevingsbesluit en het Besluit kwaliteit leefomgeving[1]. Voor het Besluit bouwwerken leefomgeving handel ik mede namens de Minister voor Wonen en Rijksdienst. Voor de inhoud van de ontwerpbesluiten verwijs ik u naar de ontwerp-nota's van toelichting. De voorlegging geschiedt in het kader van de voorhangprocedure van artikel 23.5 van de Omgevingswet en biedt uw Kamer de mogelijkheid zich uit te spreken over de ontwerpbesluiten, voordat deze aan de Afdeling advisering van de Raad van State zullen worden voorgelegd en vervolgens zullen worden vastgesteld.

Ter uitvoering van artikel 23.4 van de Omgevingswet wordt een ieder langs elektronische weg in de gelegenheid gesteld om opmerkingen te maken over de ontwerpbesluiten. Gelijktijdig met het versturen van deze brief zijn de internetconsultatie en de formele toetsing van de ontwerpbesluiten gestart. Het proces heb ik reeds beschreven in mijn brief van 25 mei j.l.[2] Na afloop van de toetsing en consultatie wil ik u in november per brief op de hoogte brengen van de resultaten daarvan en aangeven hoe het kabinet hiermee wil omgaan.
De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu heeft in haar procedurevergadering van 15 juni j.l. al een procedure vastgesteld voor de schriftelijke behandeling van de ontwerpbesluiten. Ik wil u graag complimenteren met uw voortvarende aanpak hiervan.

De ontwerpbesluiten

Met deze vier ontwerpbesluiten wordt een volgende, grote stap gezet in de totstandkoming van het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht. Waar de lijnen met de Omgevingswet al stevig zijn uitgezet om ruimte te geven

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.
[2] Kamerstuk 33 962, nr. 186.

kst-33118-31
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

aan ontwikkeling en tegelijkertijd waarborgen te bieden voor de kwaliteit van de leefomgeving, geven de ontwerpbesluiten hier concreet handen en voeten aan. Daarbij neemt elk ontwerpbesluit in onderlinge samenhang een deel van het verhaal voor zijn rekening:

- Het Besluit activiteiten leefomgeving bevat de rechtstreeks werkende regels die het Rijk stelt aan activiteiten van burgers, bedrijven of overheden in de fysieke leefomgeving. Het gaat onder meer om activiteiten die het milieu belasten, activiteiten rondom wegen en waterstaatwerken, en activiteiten die betrekking hebben op cultureel erfgoed. Het ontwerpbesluit beschrijft welke regels gelden, welke ruimte er is om af te wijken van de regels en wanneer een vergunning nodig is.
- Het Besluit bouwwerken leefomgeving stelt algemene rijksregels voor activiteiten als het in stand houden, bouwen en slopen van bouwwerken. Deze regels zijn in de praktijk met name van belang voor burgers en bedrijven.
- Het Omgevingsbesluit richt zich tot burgers, bedrijven en overheden. Het geeft in aanvulling op de Omgevingswet onder meer aan welke procedures moeten worden doorlopen en wie het bevoegde gezag is voor vergunningverlening. Ook de regels voor milieueffectrapportage, kostenverhaal en financiële zekerheidsstelling zijn in dit ontwerpbesluit opgenomen.
- Het Besluit kwaliteit leefomgeving is gericht tot het bevoegd gezag. Dit ontwerpbesluit bevat de inhoudelijke normen voor gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk, die zijn gesteld met het oog op het realiseren van de nationale doelstellingen en het voldoen aan internationale verplichtingen. Het gaat dan om instructieregels, omgevingswaarden, beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen en regels over monitoring en gegevensbeheer.

In de ontwerp-nota's van toelichting is verder een samenvatting opgenomen, die bondig weergeeft waar de ontwerpbesluiten over gaan en wat de belangrijkste wijzigingen zijn ten opzichte van de huidige situatie.

De ontwerpbesluiten leveren een belangrijke bijdrage aan het bereiken van de verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht:

- Het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht is zichtbaar in alle ontwerpbesluiten, maar voor burgers en bedrijven met name in de toegankelijke opzet van het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving.
- Het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving is onderdeel van alle vier de ontwerpbesluiten in hun onderlinge samenhang en onder meer in het omgevingsplan.
- Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte zit onder meer in de instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving, maar ook in de reikwijdte en de maatwerkregels van het Besluit activiteiten leefomgeving.
- Het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving zit vooral in het Omgevingsbesluit.

In de parlementaire behandeling van de Omgevingswet is een aantal moties aangenomen die betrekking hebben op de ontwerpbesluiten. In bijlage 1 bij deze notitie heb ik opgenomen hoe ik hiermee ben omgegaan.

Advies Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

In december 2015 heeft de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur advies uitgebracht, getiteld «Vernieuwing omgevingsrecht: Maak de ambities waar». Ik ben blij met dit advies. Het is een goed onderbouwde en constructieve bijdrage aan de stelselherziening. Het advies doet in zijn analyse recht aan het feit dat het gaat om een grootscheepse operatie, die op alle bestuursniveaus grote gevolgen zal hebben.

De raad steunt in het advies de stelselherziening en buigt zich daarbij over de vraag hoe we met de nieuwe instrumenten de doelen van de stelselherziening het best kunnen verwezenlijken. In het advies gaat de raad specifiek in op de Nationale Omgevingsvisie, het Omgevingsbesluit en het Besluit kwaliteit leefomgeving. Deze laatste twee waren ten tijde van de advisering nog volop in ontwikkeling. De raad heeft deze adviezen ook nader toegelicht vanuit een aantal doorsnijdende visies.
Tot mijn genoegen is het advies van de raad in een open en interactief proces tot stand gekomen. Dit heeft ertoe geleid dat al in een vroeg stadium de signalen met betrekking tot de Nationale Omgevingsvisie konden worden meegenomen in het denkproces rondom de Nationale Omgevingsagenda, die vooruitloopt op de Nationale Omgevingsvisie. Deze agenda zal naar verwachting in de loop van dit jaar verschijnen.

De adviezen van de raad met betrekking tot de ontwerpbesluiten heb ik grotendeels overgenomen. Deels liepen deze parallel aan reeds ingezette verbeteringen. In bijlage 2 ga ik nader in op de specifieke adviezen over de ontwerpbesluiten. Het advies zelf vindt u als bijlage 3 bijgevoegd bij deze brief[3].

Een brief van gelijke strekking heb ik gezonden aan de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

---

[3] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Bijlage 1

– Moties met betrekking tot de ontwerpbesluiten

Bij de behandeling van de Omgevingswet in de Tweede en Eerste Kamer is een aantal moties ingediend, die betrekking hebben op de voorliggende ontwerpbesluiten. Hieronder wordt aangegeven hoe hiermee is omgegaan.

- *Motie Veldman c.s. Kamerstuk 33 962, nr. 117 verzoekt de regering om in het Besluit kwaliteit leefomgeving een regeling op te nemen, die voorziet in de afwijkingsmogelijkheden naar analogie van de regeling voor ontwikkelingsgebieden in de Crisis- en herstelwet en de regeling van de interim-wet stad- en milieubenadering.*

De specifieke vormen van afwegingsruimte, zoals die waren geregeld in de interim-wet stad- en -milieubenadering en de Crisis- en herstelwet zijn nu geïntegreerd in de inhoudelijke hoofdstukken van dit besluit. Deze lijn wordt ook doorgezet voor de aanvullingssporen bodem en geluid. De hoofdstukken voorzien dus in specifieke bepalingen, waarbij in bijzondere omstandigheden decentrale overheden aanvullende mogelijkheden hebben om op een specifiek gebied afgestemde afwegingen te maken. Deze bepalingen zijn als ultimum remedium bedoeld voor situaties waarin de discretionaire bevoegdheden binnen de reguliere beslisregels van dit besluit ontoereikend blijken. Ik beschouw deze motie hiermee als uitgevoerd.

- *Motie Dik-Faber c.s. Kamerstuk 33 962, nr. 147 verzoekt de regering om afspraken te maken met de bouwsector over hogere eisen voor duurzaamheid in de bestaande bouw bij verbouw en de resultaten hiervan te verwerken in de op te stellen algemene maatregel van bestuur.*

De Minister van Wonen en Rijksdienst heeft u in zijn brief van 18 mei 2016[4] geïnformeerd over de uitvoering van deze motie. Ik beschouw deze motie hiermee als uitgevoerd.

- *Motie De Vries c.s. Kamerstuk 33 962, nr. 124 verzoekt de regering om te bezien of het mogelijk is om bij algemene maatregel van bestuur een verplichting op te nemen om voorafgaand aan de uitvoering van vergunningvrije werkzaamheden aan rijksmonumenten de start hiervan te melden bij de gemeente.*

Samen met het Ministerie van OCW en de VNG bezie ik momenteel hoe deze motie op een goede manier kan worden uitgewerkt. Daarbij is geconstateerd dat het voorafgaand melden dat men een vergunningvrije rijksmonumentenactiviteit gaat verrichten met het oog op het toezicht op de naleving, niet door alle gemeenten nodig wordt geacht.

Vooral een informatieplicht voor het verrichten van gewoon onderhoud stuit op bezwaren. Gewoon onderhoud is zo’n veel voorkomende activiteit dat zowel de bestuurlijke als de administratieve lastendruk van een informatieplicht onevenredig hoog zou worden. Gewoon onderhoud is bovendien uitsluitend bedoeld om te behouden wat er is, zodat het per definitie geen relevante negatieve gevolgen heeft voor monumentale waarden. Gewoon onderhoud moet onder omstandigheden ook snel kunnen plaatsvinden. Het kan niet zo zijn dat het repareren van een kapot slot, een lekke dakpan of een loshangende dakgoot moet wachten, omdat het twee weken van tevoren zou moeten worden gemeld bij de gemeente.

[4] Kamerstuk 30 196, nr. 457.

Gelet hierop is het voornemen om uitvoering van deze motie op zo'n manier vorm te geven, dat het aan gemeenten wordt overgelaten of er een informatieplicht in het leven wordt geroepen voor het verrichten van vergunningvrije rijksmonumentenactiviteiten. De informatieplicht zal zich beperken tot vergunningvrije veranderingen aan een monument en kan geen betrekking hebben op gewoon onderhoud. De informatieplicht kunnen gemeenten opnemen in het omgevingsplan. Het voornemen bestaat om dit bij de invoeringsregelgeving mogelijk te maken. De definitieve vormgeving van de motie zal in dat kader verder door uw Kamer kunnen worden beoordeeld.

- *Motie Vos c.s. Kamerstuk 33 962, M verzoekt de regering de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen in de uitvoeringsregelgeving zoveel mogelijk ongewijzigd over te nemen uit de huidige wet- en regelgeving en ervoor te zorgen dat eventuele herformulering niet leidt tot verslechtering van het beschermingsniveau.*

De beoordelingsregels zijn in lijn met de motie-Vos c.s. vrijwel volledig beleidsneutraal overgenomen, waardoor een gelijkwaardig beschermingsniveau gewaarborgd is. De enkele wijzigingen in de beoordelingsregels dragen vooral bij aan het vergroten van de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak (aansluiting richtlijn industriële emissies, eenduidig geformuleerde beoordelingsgronden, samenbrengen beoordelingsregels milieubelastende activiteit). Zowel bevoegde instanties als initiatiefnemers kunnen zo eenvoudiger zien waar de belangenafweging over zal gaan voor de verschillende vergunningplichtige activiteiten. Dat draagt weer bij aan snellere en betere besluitvorming, bijvoorbeeld door een kleiner risico op fouten. Ik beschouw deze motie hiermee als uitgevoerd.

- *Motie De Rouwe/Houwers Kamerstuk 31 953, nr. 45 verzoekt de regering om naast een vereenvoudiging van het omgevingsrecht gelijktijdig te onderzoeken hoe met deze vereenvoudiging een verbetering en herziening van landelijk verplichte onderzoeken en inhoudelijke (milieu)normen kan plaatsvinden, zonder dat daadwerkelijk belangrijke voorwaarden op het gebied van cultuur en milieu in het geding komen.*

Mede ter uitvoering van de motie De Rouwe/Houwers heb ik onderzocht op welke manier de onderzoekslasten kunnen worden verminderd, die zijn verbonden aan besluiten over de inrichting van de fysieke leefomgeving, met behoud van een gelijkwaardig beschermingsniveau. Hiertoe zijn ten eerste de instructieregels zo vormgegeven dat deze een fasering van de onderzoekslasten niet belemmeren.[5] Ook keren om deze reden een aantal bepalingen uit het Besluit ruimtelijke ordening niet terug. Met name voor globale omgevingsplannen levert dit een voordeel op omdat denkbeeldige scenario's niet langer onderzocht hoeven te worden maar onderzoeken kunnen worden toegesneden op concrete initiatieven.

Om onnodig complexe rekenexercities te beperken is op een aantal terreinen het onderscheid verhelderd tussen situaties die wel en niet in betekenende mate bijdragen aan een bepaalde belasting of risico. Dat leidt bij externe veiligheid en archeologisch erfgoed tot lagere onderzoekslasten. Bij de ontwikkeling van de aanvullingsbesluiten geluid, bodem en natuur zal naar verdere toepassingsmogelijkheden van dit gedachtegoed worden gekeken. Ik beschouw deze motie hiermee als uitgevoerd.

---

[5] Zie paragraaf 3.2.4.3 van de Nota van Toelichting bij het Omgevingsbesluit.

- *Motie Veldman Kamerstuk 33 962, nr. 113 verzoekt de regering om het Adviescollege toetsing regeldruk (Actal) opnieuw te consulteren ten aanzien van de financiële effecten van de uitvoeringsregelgeving op de regeldruk en de Tweede Kamer te informeren over de conclusies van Actal.*

Ik heb het Adviescollege toetsing regeldruk gevraagd om in de toetsfase een toets te doen ten aanzien van de financiële effecten op de regeldruk. Na afronding van de toetsfase zal ik uw Kamer per brief informeren over de uitkomsten hiervan. Ik beschouw deze motie hiermee als uitgevoerd.

- *Motie Veldman/Ronnes Kamerstuk 33 962, nr. 172 (was 119) Verzoekt de regering in te zetten op een versimpeling van de ladder van duurzame verstedelijking.*

Met mijn brief van 23 juni 2016 heb ik de nieuwe vereenvoudigde ladder voor duurzame verstedelijking naar Uw Kamer gestuurd (Kamerstuk 33 962, nr. 188). Ondertussen wordt ook gewerkt aan herziening van de handreiking, de opzet van een helpdesk, een communicatieplan en afspraken met IPO en VNG over de ladder in de praktijk. Inzet is om de herziene ladder voorjaar 2017 in werking te laten treden. Via het invoeringsbesluit zal deze wijziging ook zijn doorwerking hebben in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Ik beschouw deze motie hiermee als uitgevoerd.

- *Motie Van Veldhoven/Ronnes Kamerstuk 33 962, nr. 175 (was 135) verzoekt de regering om onderzoek te doen naar de mogelijke negatieve gevolgen van vergunningvrij bouwen voor werelderfgoederen en op basis hiervan zo nodig voorstellen te doen om de vergunningsvrije bouwmogelijkheden in deze erfgoederen af te schaffen dan wel in te perken.*

Ik geef uitvoering aan deze motie in overleg met het Ministerie van OCW. Ik wil ook de VNG, het IPO en belangenorganisaties hierbij betrekken. De uitkomsten van het onderzoek zal ik aan uw Kamer toezenden. Indien de uitkomsten moeten leiden tot aanvullende maatregelen op het punt van vergunningvrije bouwactiviteiten in werelderfgoederen zullen deze worden doorgevoerd via het Invoeringsbesluit. In het kader van de voorhangprocedure kan uw Kamer daarvan kennis nemen.

- *Motie Van Veldhoven Kamerstuk 33 962, nr. 136 verzoekt de regering, gemeenten in staat te stellen om zonder te veel administratieve lasten te sturen op de kwaliteit van de leefomgeving.*

De administratieve lasten van gemeenten worden onder meer verminderd door een vermindering van het aantal plannen en verordeningen. Zo worden bijvoorbeeld de verschillende huidige bestemmingsplannen en verordeningen met regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, vervangen door één omgevingsplan. Ook de ontwikkeling van het digitale stelsel zal een belangrijke bijdrage leveren aan het verminderen van lasten. Als onderdeel van de toetsfase wordt nog een toets uitgevoerd op de administratieve lasten. Ook de resultaten van deze toets zal ik na afloop van de toetsfase aan uw Kamer doen toekomen. Ik beschouw deze motie hiermee als uitgevoerd.

- *Motie Van Tongeren c.s. Kamerstuk 33 962, nr. 142 verzoekt de regering om bij het vaststellen van het Besluit kwaliteit leefomgeving een omgevingswaarde vast te stellen voor CO_2, die overeenkomt met de door de rechter opgedragen verplichting en de Kamer hierover te informeren.*

Er is een interdepartementaal beleidsonderzoek uitgevoerd naar de kosteneffectiviteit van maatregelen gericht op CO_2-reductie. Het kabinet heeft u over de resultaten hiervan geïnformeerd met de brief van 9 april j.l.[6] In april van dit jaar is ook de «Energiedialoog» van start gegaan, die essentiële inbreng levert voor de beleidsagenda «Op weg naar een Energie Duurzaam Nederland in 2050». Deze beleidsagenda is gepland in het najaar van 2016. Op basis van die uitkomsten kan in samenhang worden bekeken of het stellen van een omgevingswaarde voor CO_2 door het Rijk zinvol is. Ik zal daar dan richting uw Kamer op terugkomen.

Opgemerkt wordt dat ook decentrale overheden een lokale omgevingswaarde voor CO_2-reductie kunnen vaststellen vanuit beleidsambities die betrekking hebben op die onderdelen van de fysieke leefomgeving waarvoor zij verantwoordelijkheden dragen en bevoegdheden hebben.

[6] Kamerstuk 32 813, nr. 122.

Bijlage 2

– Adviezen RLI met betrekking tot de ontwerpbesluiten

1. Adviezen met betrekking tot het Besluit kwaliteit leefomgeving

- *De raad is van mening dat de overheid goed moet nadenken bij het stellen van normen. Het hanteren van een denkladder voor normstelling kan hierbij helpen. Dit geldt ook voor provincies en gemeenten bij het stellen van aanvullende normen.*

De raad adviseert drie stappen te doorlopen alvorens tot normstelling over te gaan. In deze stappen moet worden overwogen wat de toegevoegde waarde is van het sturen met kwaliteitsnormen, wat de gevolgen zijn van juridische verankering en hoe dwingend de kwaliteitsnorm moet zijn. Bij de totstandkoming van de normstelling in het Besluit kwaliteit leefomgeving is een systematiek gehanteerd, waarin deze drie geadviseerde denkstappen van de raad terugkomen.

- *De raad is voorstander van een vergaande harmonisatie in het begrippenkader.*

De begrippen in alle ontwerpbesluiten zijn in lijn met het advies van de raad zodanig geharmoniseerd, dat er geen conflicten meer zijn tussen definities afkomstig uit verschillende huidige besluiten.

- *De raad beveelt aan om bij de regels voor de verschillende omgevingskwaliteiten zoveel mogelijk voor een uniforme structuur in normstellingen en in de aanpak van de besluitvorming te kiezen.*

In lijn met het advies van de raad is het zogenoemde «mengpaneel» ontwikkeld als onderdeel van het Besluit kwaliteit leefomgeving.[7] Dit mengpaneel maakt op uniforme wijze duidelijk welke ruimte decentrale overheden hebben om soepelere of strengere normen vast te stellen dan de standaard immissienormen. Dit geeft ruimte als de lokale situatie daartoe aanleiding geeft en als dat nodig is voor de realisatie van de maatschappelijke doelen.

Ook de doorwerking van instructieregels in bijvoorbeeld het omgevingsplan is geüniformeerd tot drie types. Hierdoor weet het bevoegd gezag direct of ergens alleen aandacht aan moet worden besteed, of alleen gemotiveerd kan worden afgeweken of dat het gaat om een dwingende doorwerking.

- *De raad is voorstander van nadere garanties in het Besluit kwaliteit leefomgeving over de uitvoering van de maatregelen zoals opgenomen in het omgevingsplan of het programma.*

De raad adviseert om te borgen dat de voorgestelde maatregelen in een programmatische aanpak of omgevingsplan ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. Een burger of belanghebbende moet deze zo nodig bij de rechter kunnen afdwingen. In beide gevallen is dit geborgd. Voor de programmatische aanpak is in de wet reeds voorzien in een verplichting om maatregelen uit te voeren. Burgers kunnen eventueel verzuim hiervan aankaarten via hun volksvertegenwoordiging, via interbestuurlijk toezicht, door een verzoek tot handhaving in te dienen of zo nodig door de gang naar de rechter. Ook bij het niet nakomen van maatregelen in het omgevingsplan kan een burger een handhavingsverzoek indienen of naar de rechter stappen.

---

[7] Zie paragraaf 8.1.5 van de Nota van Toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving.

- *De raad is voorstander van opname in het Besluit kwaliteit leefomgeving van een balansbepaling als er op een specifieke plek sprake is van een blijvende afwijking van een gewenste kwaliteit als uitkomst van een brede belangenafweging.*

In het nieuwe stelsel wordt de balans in de fysieke leefomgeving in de basis geborgd door de eis van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan. Voor de aspecten luchtkwaliteit, externe veiligheid en geluid van bedrijfsmatige activiteiten biedt het Besluit kwaliteit leefomgeving geen ruimte om afwijkingen toe te staan, die het basisbeschermingsniveau overschrijden. Voor de aspecten geur en trillingen is hiertoe wel een beperkte mogelijkheid opgenomen, maar alleen in uitzonderlijke situaties. Dit vereist een extra motivering van zwaarwegende economische of andere maatschappelijke belangen. Ook moet dit altijd passen binnen de doelen van de wet en de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Op deze manier biedt het systeem passende waarborgen en balans.

2. Adviezen met betrekking tot het Omgevingsbesluit en het omgevingsplan

- *Gebruik het Omgevingsbesluit om vast te leggen dat het omgevingsplan een geheel nieuw instrument is.*

De raad bepleit het expliciet vastleggen van de geadviseerde verbeteringen van het omgevingsplan, om te voorkomen dat het «oude» bestemmingsplandenken zou worden voortgezet. Op grond van wat in de Omgevingswet is vastgelegd, blijkt echter al dat het omgevingsplan nadrukkelijk anders is dan het bestemmingsplan. Als kerninstrument van de omgevingswet geeft het bij uitstek invulling aan de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Het nieuwe plan heeft bovendien het karakter gekregen van algemeen verbindende voorschriften, met alle regels en bestuursrechtelijke rechtsbeginselen die daarbij horen. In de Gemeentewet ligt voldoende besloten dat gemeenten kunnen werken met globale regels, een nadere concretisering van initiatieven in een latere fase en gebodsbepalingen. Ik verwacht dat het onnodig is om dit ook expliciet in het ontwerpbesluit op te nemen.

Om dit nader te onderstrepen, is op één centrale plek een uitgebreide uitleg toegevoegd[8] over wat het omgevingsplan is, hoe het kan worden toegepast en welke (nieuwe) mogelijkheden het biedt. Ook in de implementatie zal ik hieraan uitdrukkelijk aandacht besteden in samenspraak met VNG. Het nieuwe stelstel vergt van alle betrokkenen een nieuwe benadering. Dat geldt ook voor de gegroeide jurisprudentie rondom ruimtelijke ordening. Ik vind het te vroeg om speciaal voor het omgevingsplan bijzondere regels te stellen. Wel zal ik de uitwerking door gemeenten en de jurisprudentie over omgevingsplannen in de gaten houden en zo nodig alsnog regels stellen, mocht dit toch nodig blijken.

- *Bepaal dat het omgevingsplan niet uitsluit dat in een latere fase (bijvoorbeeld bij de vergunningverlening) een nadere afweging over een concreet initiatief kan plaatsvinden.*

In lijn met het advies zijn de rijksinstructieregels voor het omgevingsplan in het Besluit kwaliteit leefomgeving – in tegenstelling tot nu – zo opgesteld dat fasering mogelijk is. Dit geeft ruimte aan globaler bestemmen, uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling. Dit is een veelgehoorde wens van gemeenten. In het omgevingsplan

[8] Zie paragraaf 3.2 van de Nota van Toelichting bij het Omgevingsbesluit.

wordt het mogelijk om globale regels te stellen, waarmee wordt vastgelegd *of* iets kan. De *hoe*-vraag komt vervolgens pas aan de orde als een concreet initiatief zich aandient. Dit geeft de mogelijkheid om onderzoekslasten te verminderen, doordat het bevoegd gezag pas bij het concrete initiatief hoeft te beoordelen of aan alle voorwaarden is voldoen, in plaats van vooraf alle mogelijke opties te moeten onderzoeken. Ook wordt ruimte geboden aan dynamiek in de samenleving en aan toekomstige innovaties.

- *De raad is van mening dat een flexibel omgevingsrecht gediend is met een omgevingsplan dat globale regels mag bevatten. Dit staat haaks op de gegroeide ruimtelijke ordeningsjurisprudentie waarin een bestemmingsplan reeds bij de vaststelling concreet moet maken wat er wordt toegestaan.*

Dit advies hangt samen met het voorgaande. In lijn met het advies geeft het omgevingsplan naar zijn aard al ruimte voor het werken met globale regels. Dit geeft ruimte aan uitnodigingsplanologie, waarbij de gemeente de randvoorwaarden stelt en daarbinnen ruimte geeft voor initiatiefnemers om zelf met concrete initiatieven te komen. Dit geeft de flexibiliteit die nodig is voor bijvoorbeeld herstructureringsgebieden of gebieden die kampen met krimp. Zoals hierboven al aangegeven zal ik de jurisprudentie over omgevingsplannen, met het oog op de nieuwe mogelijkheden die het omgevingsplan biedt, nauwlettend volgen.

- *Het moet volgens de raad mogelijk zijn om voorwaarden en verplichtingen in het omgevingsplan op te nemen op basis waarvan nadere afspraken (zogenoemde planafspraken), bijvoorbeeld bij de uitwerking van (globale) «toedeling aan functies», tussen initiatiefnemer en gemeente mogelijk en geoorloofd worden.*

De raad adviseert om duidelijk te maken of planafspraken als voorwaarde kunnen worden gesteld in het omgevingsplan. Het gaat dan om nadere privaatrechtelijke afspraken die voorafgaand aan de vergunningverlening worden gemaakt over het realiseren van publieke waarden en een betere omgevingskwaliteit. De raad geeft ook aan dat dit mogelijk om wetswijziging vraagt. Ik beraad me nog op dit advies en zal u daarover bij Invoeringswet nader informeren.

- *De raad adviseert het overgangsrecht, zoals dat in de ruimtelijke ordening is ontwikkeld, aan te passen nu er sprake is van een verbreding en integratie van regelgeving in het omgevingsrecht. Regel in het Omgevingsbesluit dat gemeenten zelf beslissen welk overgangsrecht zij in hun omgevingsplan opnemen: een overgangstermijn, het toelaten van bestaand legaal gebruik of een andere overgangsregeling.*

In lijn met het advies van de raad worden geen standaard regels meer gesteld aan het overgangsrecht. Overgangsbepalingen kunnen per regel en per locatie verschillen en kunnen persoonsgebonden zijn. Voor het omgevingsplan kunnen gemeenten zelf de afweging maken of, en zo ja, welke overgangsrechtelijke rechtelijke regels nodig zijn.

- *De raad is van mening dat over de uitvoerbaarheid van voorziene ontwikkelingen in het Omgevingsbesluit moet worden vastgelegd dat een toets op onuitvoerbaarheid kan volstaan.*

De raad ondersteunt de keuze om voor het omgevingsplan geen planhorizon van tien jaar meer te stellen. Daarbij moet ook voor de toedeling van globale functies helder zijn dat een plan niet onuitvoerbaar mag zijn. De raad adviseert om hiertoe een «onuitvoerbaarheidstoets» op te nemen in

de regelgeving. Ik neem dit advies niet over. Uit de eis voor een evenwichtige toedeling aan locaties (artikel 4.2 van de Omgevingswet) blijkt reeds dat evident onuitvoerbare functies niet passen in het omgevingsplan.

- *Met de verbrede regelgeving van het omgevingsplan en de opkomst van uitnodigingsplanologie pleit de raad voor een bepaling in het Omgevingsbesluit die inhoudt dat de regels van een omgevingsplan zowel verboden als geboden kunnen bevatten.*

De raad vraagt om ruimte te maken voor het stellen van zogenoemde «gebodsbepalingen». Dit zijn regels met een verplichtend karakter, bijvoorbeeld de plicht om te parkeren op eigen terrein of om een verkrottend gebouw te slopen. In het huidige bestemmingsplan kunnen dergelijke regels niet worden gesteld. Het omgevingsplan biedt naar zijn aard wel die ruimte. Daarbij moet worden opgemerkt dat daarbij per concreet geval zal moeten worden afgewogen of het stellen van dergelijke regels evenredig is. Daarbij kunnen ook een overgangstermijn en het verstrekken van nadeelcompensatie worden meegewogen.

3. De adviezen bekeken vanuit vier gezichtspunten

- *Er is volgens de raad geen objectieve maatstaf voor een juiste balans tussen de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet.*

De raad stelt dat de twee maatschappelijke doelen van de Omgevingswet (beschermen en benutten) nevengeschikt zijn en altijd een bestuurlijke afweging vergen. In lijn met deze stelling biedt het stelsel hiertoe de ruimte. Dit is met name zichtbaar in het omgevingsplan, waar de gemeente moet zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

- *De dimensie overheid – samenleving. De stelselherziening gaat uit van nieuwe verhoudingen tussen overheid en samenleving. De raad vraagt om aandacht voor zwakke en niet goed georganiseerde belangen. En ook om het perspectief van de gebruiker niet uit het oog te verliezen.*

De raad ondersteunt de veranderende verhouding tussen overheid en samenleving, zoals vormgegeven in de Omgevingswet. In lijn met het advies van de raad zijn al in de Omgevingswet de belangrijke beginselen en belangen als gezondheid vastgelegd. Verder is het perspectief van de gebruiker een belangrijke factor geweest in de vormgeving van de besluiten, zoals onder meer zichtbaar is in de opzet van het Besluit activiteiten leefomgeving.

- *De dimensie sectoraal – integraal. De raad is voorstander van integrale besluitvorming. De raad ziet integraliteit echter niet als een verplichting, bij eenvoudige projecten moet een sectorale afweging kunnen volstaan.*

De raad onderkent het belang van een integrale afweging en ziet daarbij het omgevingsplan als belangrijkste integrerend kader. Tegelijkertijd moet in eenvoudige gevallen ruimte blijven voor een sectorale afweging. Dit advies sluit geheel aan bij de manier waarop de AMvB's zijn vormgegeven. In het omgevingsplan (en de omgevingsvisie) komen alle belangen bij elkaar. Het Rijk stelt hieraan een aantal randvoorwaarden, maar geeft ook ruimte voor een goede bestuurlijke afweging. Voor eenvoudige gevallen gelden algemene regels of een omgevingsvergunning waarin alleen de relevante aspecten worden meegenomen.

- *De dimensie decentraal – centraal. De raad is voorstander van decentrale besluitvorming dicht bij de burger wiens directe leefomgeving het betreft. De raad wijst er echter op dat – vanwege de aard van veel omgevingsopgaven – daarnaast vaak (boven) regionale afstemming noodzakelijk zal zijn. Hier is in de stelselherziening meer aandacht voor nodig.*

De raad ondersteunt het uitgangspunt van de stelselherziening om zaken zoveel mogelijk decentraal te regelen. Daarbij is de raad voorstander van het opstellen van regionale omgevingsvisies om samenhangende regionale opgaven aan te pakken en intergemeentelijke samenwerking te ondersteunen. In lijn met het advies maakt de regelgeving maakt een regionale aanpak mogelijk. De uitwerking hiervan ligt met name op lokaal en regionaal niveau. Ik zal dit advies bij de implementatie nader onder de aandacht brengen van de VNG.

- *De dimensie rechtszekerheid – flexibiliteit. De raad hecht aan het opschonen van de regelgeving en ook aan het verruimen van de mogelijkheden voor lokaal en regionaal maatwerk. De raad beveelt aan om bij de verdere uitwerking van de stelselherziening te sturen op flexibiliteit in de inhoud en rechtszekerheid in het proces.*

De raad ondersteunt het streven naar meer flexibiliteit op de inhoud en geeft aan dat de huidige regels nu al veel afwijkingsmogelijkheden kennen. De raad onderstreept dat strenge, niet-afweegbare normen in de praktijk juist kunnen leiden tot minder rechtszekerheid, omdat het politieke debat dan vaak niet meer gaat over de inhoud, maar over de formele juridische regeltjes. Dit ondersteunt de gekozen aanpak in de besluiten. In lijn met het advies van de raad streef ik naar een transparante afweging van belangen en heeft de burger daarbij een goede rechtsbescherming.